

Deutschland, Frankreich und Europa: Perspektiven

Guérot, Ulrike; Kaiser, Karl; Koopmann, Martin; Lefebvre, Maxime; Montbrial, Thierry de; Moreau Defarges, Philippe; Stark, Hans

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Guérot, U., Kaiser, K., Koopmann, M., Lefebvre, M., Montbrial, T. d., Moreau Defarges, P., Stark, H. (2003). *Deutschland, Frankreich und Europa: Perspektiven*. (DGAP-Analyse, 21). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-112254>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Deutschland, Frankreich und Europa: Perspektiven

Ulrike Guérot, Karl Kaiser, Martin Koopmann, Maxime Lefebvre, Thierry de Montbrial,
Philippe Moreau Defarges und Hans Stark

Mit der Osterweiterung und der Baustelle des Konvents zur Zukunft Europas durchlebt die Europäische Union derzeit eine Phase des Wandels, die auch eine Prüfung darstellt. Frankreich und Deutschland müssen jetzt mehr denn je ihre Kräfte vereinen, damit dieser Wandel erfolgreich vollzogen werden kann, Europa seine inneren Konflikte überwindet und seine Rolle als globaler Akteur stärkt.

In diesem Jahr feiern die beiden Länder den 40. Jahrestag der Unterzeichnung des Elysée-Vertrages. In den Monaten zuvor haben sie wieder wichtige Kompromisse geschlossen und gemeinsame Initiativen ins Leben gerufen, um in den wesentlichen europäischen Fragen voranzukommen. Auf diesem Weg sollten sie weiter vorangehen, um wieder die unverzichtbare, treibende Kraft eines auf 25 oder 27 Mitgliedstaaten erweiterten Europa zu werden.

Vor diesem Hintergrund haben Ifri (Institut français des relations internationales) und DGAP, die seit vielen Jahren durch eine enge Zusammenarbeit miteinander verbunden sind, beschlossen, eine langfristig angelegte gemeinsame Analyse der Rolle des deutsch-französischen Tandems im erweiterten Europa in Gang zu bringen.

Die vorliegende Studie ist die erste einer Reihe, die halbjährlich erscheinen wird. Sie ist hervorgegangen aus der Kooperation der Arbeitsstelle Frankreich/deutsch-französische Beziehungen der DGAP und des Centre d'études et de recherche sur les relations franco-allemandes (CERFA) des Ifri.

Karl KAISER
Thierry de MONTBRIAL



Deutschland, Frankreich und Europa: Perspektiven

Ulrike Guérot, Karl Kaiser, Martin Koopmann, Maxime Lefebvre, Thierry de Montbrial,
Philippe Moreau Defarges und Hans Stark

Das Institut français des relations internationales (Ifri) ist im Bereich der Internationalen Beziehungen das wichtigste unabhängige Institut in Frankreich für Forschung, Information und Diskussion. Das Ifri, gegründet im Jahr 1979 von Thierry de Montbrial, ist eine gemeinnützige Gesellschaft (Gesetz von 1901). Es ist keiner Verwaltungshoheit unterworfen, entscheidet frei über seine Aktivitäten und veröffentlicht regelmäßig seine Forschungsergebnisse. Die in den Veröffentlichungen des Instituts geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) wurde im März 1955 gegründet und hat nach Ihrer Satzung die Aufgabe, die Probleme der internationalen, besonders der europäischen Politik, Sicherheit und Wirtschaft zu erörtern und ihre wissenschaftliche Untersuchung zu fördern, die Dokumentation über diese Forschungsfragen zu sammeln und das Verständnis für internationale Fragen durch Vorträge, Studiengruppen und Veröffentlichungen anzuregen und zu vertiefen. Sie unterhält zu diesem Zweck ein Forschungsinstitut, eine Dokumentationsstelle und die Zeitschrift "Europa-Archiv — Zeitschrift für internationale Politik". Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik bezieht als solche auf Grund ihrer Satzung keine eigene Stellung zu internationalen Problemen. Die in den Veröffentlichungen der Gesellschaft geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Zusammenfassung

In die deutsch-französischen Beziehungen, seit Jahrzehnten der tragende Pfeiler der europäischen Integration, ist Unruhe gekommen. Die Umwälzungen von 1989 haben beide Staaten vor die Notwendigkeit gestellt, die *Raison d'être* des deutsch-französischen Tandems und seine Funktion in Europa neu zu definieren. Darüber hinaus werfen die neuen Herausforderungen in Folge der Anschläge auf das World-Trade-Center im September 2001 die Frage nach der geopolitischen Dimension des erweiterten Europa und seiner Rolle auf der internationalen Bühne auf.

In den vergangenen Jahren ist es Deutschland und Frankreich nicht gelungen, das große Europa ausreichend zu skizzieren, obwohl die Europäische Union durch die seit 1997 feststehende Osterweiterung einem außergewöhnlich starken Reformdruck ausgesetzt ist. Dabei lassen sich fünf wesentliche Bereiche erkennen, in denen die Union langfristig tragfähige Konzepte benötigt, um ihre politische Handlungsfähigkeit auch nach dem Beitritt von zehn oder mehr neuen Mitgliedstaaten sicherzustellen: (1) die Reform der Institutionen, (2) die Finanzierung der erweiterten Union, (3) die Koordinierung von europäischer Währungs- und nationaler Wirtschaftspolitik („*gouvernance économique*“), (4) die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie (5) die Entwicklung einer kohärenten Vorstellung von den künftigen Grenzen der Union.

Im Rahmen des laufenden Verfassungskonvents müssen sich Deutschland und Frankreich für mehr Effizienz, Transparenz und eine Stärkung der demokratischen Legitimität des politischen Systems der Union einsetzen. Einerseits muss der Rat durch Abschaffung der rotierenden Präsidentschaft und eine Stärkung seiner legislativen Funktion aufgewertet werden. Um das Gleichgewicht der Institutionen zu erhalten, sollte andererseits auch die Kommission gestärkt und ihr Präsident künftig vom Europäischen Parlament gewählt werden.

Aufbauend auf dem Brüsseler Kompromiss vom Oktober 2002 muss die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie der Strukturpolitik weiter vorangetrieben werden. Die finanziellen Belastungen der einzelnen Mitgliedstaaten sollten künftig ausgeglichener

gestaltet werden, ohne das Solidaritätsprinzip der Union infrage zu stellen. Eine Kofinanzierung der landwirtschaftlichen Direktbeihilfen erscheint hierfür ebenso geeignet wie eine Erhöhung der Ausgaben für die Gemeinschaftspolitiken, die unter anderem durch eine europäische Steuer finanziert werden könnten.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt der Union muss zu einer politisch-intelligenten, nicht nur technischen Form der „*gouvernance économique*“ fortentwickelt werden. Ländern mit konjunkturellen Schwierigkeiten sollte das Recht eingeräumt werden, die Defizitgrenze von drei Prozent des Bruttoinlandprodukts zeitweise zu überschreiten, um nachhaltig wirksame Investitionsausgaben etwa für Bildung oder Forschung vornehmen zu können. Zugleich sollten sie sich zu strukturellen Reformen verpflichten.

Angesichts der neuen internationalen Herausforderungen im Bereich der Friedenssicherung braucht die EU eine überzeugende sicherheits- und militärpolitische Infrastruktur, um als internationaler Akteur glaubwürdig agieren zu können. Neben einer besseren Verzahnung der außen-, verteidigungs- und handelspolitischen Kompetenzen der Union ist hierbei die Bundesregierung aufgerufen, die Professionalisierung der Bundeswehr für „Out-of-area“-Einsätze weiter voranzutreiben und finanziell stärker in die Verteidigung zu investieren. Nur auf dieser Grundlage kann Deutschland in enger Abstimmung mit Frankreich und Großbritannien als Motor einer besseren internationalen Präsenz der EU wirken.

Frankreich und Deutschland müssen einen gemeinsamen Diskurs über die künftigen Grenzen Europas führen. Nach der anstehenden Osterweiterung sollte sich die Union zunächst über einige Jahre institutionell und politisch konsolidieren. Während dieser Zeit bleibt die Beitrittsperspektive ein politisches Instrument gegenüber einigen osteuropäischen Staaten. Eine Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei muss von der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien abhängen.

Dem deutsch-französischen Paar wird auch in Zukunft die Aufgabe zufallen, Motor der Integration zu sein. Eine glaubwürdige Alternative gibt es nicht, da Ad-hoc-Allianzen keinen dauer-

haften Ersatz für die ständige Abstimmung zwischen Berlin und Paris bieten können. Frankreich und Deutschland müssen gemeinsam die Verantwortung dafür übernehmen, dass die 45-jährige Erfolgsgeschichte der europäischen Integration auch unter den neuen Vorzeichen des 21. Jahrhunderts fortgesetzt werden kann.

Résumé

Les relations franco-allemandes, qui sont depuis des décennies le pilier de l'intégration européenne, se sont troublées. Les bouleversements géopolitiques de 1989 ont placé les deux Etats devant la nécessité de redéfinir la « raison d'être » du tandem franco-allemand et sa mission en Europe. Les nouveaux défis qui ont résulté des attentats contre le World-Trade Center en septembre 2001 soulèvent en outre la question de la dimension géopolitique de l'Europe élargie et de son rôle sur la scène internationale.

Dans les dernières années, l'Allemagne et la France n'ont pas réussi à dessiner la grande Europe avec suffisamment de précision, alors que l'élargissement à l'Est, programmé depuis 1997, soumet l'Union européenne à une pression extraordinairement forte pour qu'elle se réforme. Il existe à cet égard cinq domaines essentiels dans lesquels l'Union a besoin de concepts solides et durables pour assurer sa capacité d'agir sur le plan politique après l'adhésion de dix Etats membres ou plus : la réforme des institutions (1), le financement d'une Union élargie (2), la coordination des politiques économiques nationales et de la politique monétaire européenne (la « gouvernance économique ») (3), la poursuite du développement de la politique européenne de sécurité et de défense (4), ainsi que le développement d'une vision cohérente des frontières futures de l'Union (5).

Dans le cadre des travaux en cours de la Convention européenne, la France et l'Allemagne doivent s'engager pour renforcer l'efficacité, la transparence, et la légitimité démocratique du système politique de l'Union. D'une part, il faut réévaluer le rôle du Conseil en supprimant la présidence tournante et en renforçant sa fonction législative. D'autre part, il faut aussi, pour préserver l'équilibre institutionnel, que la Commission soit renforcée et que son Président soit dans l'avenir élu par le Parlement européen.

A partir du compromis de Bruxelles d'octobre 2002, la réforme de la politique agricole commune et de la politique structurelle doit être poursuivie. La charge financière pesant individuellement sur les Etats membres devrait être dans l'avenir répartie plus équitablement, sans que le principe de solidarité de l'Union soit remis en cause. Un co-financement des aides agricoles

directes apparaît à cet égard aussi utile qu'un accroissement des dépenses pour les politiques communes, qui pourraient être financées notamment par un impôt européen.

Le pacte de stabilité et de croissance de l'Union doit continuer à se développer vers une forme de gouvernance économique qui relève d'une politique intelligente, et qui ne soit pas seulement de nature technique. Les pays qui ont des difficultés conjoncturelles devraient se voir reconnaître le droit de dépasser temporairement la limite du déficit de 3 pour cent du PIB afin de procéder à des dépenses d'investissement utiles à long terme, par exemple pour la recherche et la formation, tout en s'engageant à mener des réformes structurelles.

A l'égard des nouveaux défis internationaux dans le domaine du maintien de la paix, l'UE a besoin de structures politico-militaires éprouvées pour avoir une action crédible en tant qu'acteur international. Au-delà d'une meilleure articulation des compétences de l'Union en matière de politique étrangère, de défense et de politique commerciale, le gouvernement fédéral allemand est appelé à poursuivre la professionnalisation de la Bundeswehr pour les interventions « hors zone » et d'accroître l'effort financier consacré à la défense. C'est la condition pour que la France et l'Allemagne deviennent, en concertation étroite avec le Royaume-Uni, le moteur d'une affirmation internationale de l'UE.

La France et l'Allemagne doivent mener ensemble une réflexion commune sur les frontières futures de l'Europe. Après le prochain élargissement, l'UE devrait d'abord se donner quelques années pour se consolider sur le plan politique et institutionnel. Pendant cette période la perspective d'adhésion resterait un instrument politique vis-à-vis de certains Etats d'Europe orientale. Le démarrage de négociations d'adhésion avec la Turquie doit rester conditionné du respect des critères de Copenhague.

Dans l'avenir, il continuera à revenir au couple franco-allemand d'être le moteur de l'intégration. Il n'y a pas d'alternative crédible, car les alliances ad hoc ne peuvent offrir une solution durable de remplacement à la concertation continue entre Paris et Berlin. La France et l'Allemagne doivent ensemble revendiquer la responsabilité de poursuivre le succès de 45 ans

d'intégration européenne sous les augures nouveaux du 21ème siècle.

Abstract

French-German Relations, which since decades have been the pillar of European integration, are now in a state of confusion. The 1989 continental geopolitical upheaval constrained the two countries to redefine the "raison d'être" of the French-German duet and its mission in Europe. The new challenges that have appeared since the 9/11 attacks against New York and Washington are also raising the issue of the geopolitical dimension of an enlarged Europe and of its role on the international stage.

In recent years, France and Germany have not succeeded to propose a precise design for the great Europe to come, while Eastern enlargement, planned since 1997, is strongly calling for a reform of the Union. In this respect, the European Union needs strong and sustainable concepts in order to ensure its action capacity after the adhesion of 10 new members (or more). Five essential areas are concerned: the reform of the institutions (1); the financing of an enlarged Europe (2); the co-ordination of national economic policies and the monetary Union policy ("economic governance") (3); the ongoing development of the European security and defence policy (4); and the development of a coherent vision of the Union's future borders (5).

Within the context of the reflection started by the Convention on the future of Europe, France and Germany must act in order to improve the efficiency, the visibility and the democratic legitimacy of the Union's political system. On the one hand, it is necessary to enhance the role of the European Council (by putting an end to the rotating Presidency and by reinforcing its legislative function). On the other, the Commission should be made stronger and its President be elected by the European Parliament.

Learning from the October 2002 Brussels compromise, the reform of the Common Agricultural Policy as well as of the Structural Policy has to be continued. The financial burden that weighs on each state member should tomorrow be more equally distributed; but solidarity within the Union has to be maintained. In this respect, a co-financing of direct agricultural subsidies is likely to be as useful as an increase in Common Policies expenses, which could be backed with a European tax.

The Union's Growth and Stability Pact should continue to develop towards a kind of economic governance system based on a clever policy, and not only on technical considerations. Countries that are in temporary difficulties should be temporary entitled to go beyond the GIP 3% budget deficit limit, in order to proceed to useful long-term investment expenses, e.g. in R&D or education, while they also bond themselves to implement structural reforms.

Considering the new international challenges in world-wide peace keeping, the Union needs solid political and military structures to be considered as a credible international player. Beyond a better articulation of Union Foreign, Defence and Trade Policies, the German government has to carry on the professionalisation of the Bundeswehr for "out of area" interventions, and to increase the country Defence budget. Such decisions are indispensable for France and Germany to become, in close partnership with the United Kingdom, the mainspring of an internationally emerging European Union.

France and Germany also have to think together about the future borders of Europe. After the coming enlargement, the Union should pause for a few years in order to consolidate itself both politically and institutionally. Meanwhile, the perspective of adhesion should still be used as a political instrument towards some Eastern European states. The launching of adhesion negotiations with Turkey has to be strictly dependent on the fulfilment of the Copenhagen Criteria.

In the future, the French-German duet is still called to be the mainspring of European integration. There can be no other relevant alternative, because ad hoc alliances cannot be a sustainable substitute to a permanent dialogue between Paris and Berlin. At the dawn of this new born century, France and Germany together must claim responsibility for the continuation of a 45 year successful European integration process.

Einleitung

Von Beginn an war die deutsch-französische Partnerschaft der Motor des europäischen Integrationsprozesses. Auf der Grundlage des Einverständnisses zwischen Deutschland und Frankreich wurde die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, der Binnenmarkt und die Einheitswährung geschaffen. Beiden Ländern ist es immer wieder gelungen, die sukzessive Erweiterung der Gemeinschaft mit neuen Initiativen zu begleiten.

In den letzten Jahren hingegen haben Deutschland und Frankreich ihre Rolle als Motor Europas nicht ausgefüllt, obgleich ihre Initiativen wichtiger gewesen wären denn je, um den Herausforderungen der Osterweiterung der Europäischen Union zu begegnen. Die Schwierigkeiten des deutsch-französischen Motors lassen sich dadurch erklären, dass das seit den fünfziger Jahren etablierte Gleichgewicht zwischen der politischen und nuklearen Macht Frankreichs einerseits und der wirtschaftlichen Macht Deutschlands andererseits infrage gestellt wurde. Die seit dem Ende des Kalten Krieges eingetretenen Veränderungen führten zu einer Debatte über die „Normalisierung“ der nunmehr souveränen „Berliner Republik“, die unabhängiger und größer als die „Bonner Republik“ ist. Zu diesen strukturellen Herausforderungen gesellten sich Schwierigkeiten auf der Ebene der Regierenden: der Wechsel der Regierungsmannschaften in Berlin und Paris brachte eine Schwächung des engen Vertrauensverhältnisses mit sich, das zu Zeiten von Konrad Adenauer und Charles de Gaulle, Valéry Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt oder Helmut Kohl und François Mitterrand zwischen beiden Hauptstädten geherrscht hatte. Diese Probleme wurden begleitet von einer neuen Debatte über den Nutzen flexibler Bündnisse in einem größeren Europa.

Die beim Europäischen Rat in Berlin (1999) und Nizza (2000) aufgetretenen Schwierigkeiten zeigen, daß Europa nicht vorankommen kann, wenn der deutsch-französische Motor stottert. Umgekehrt hat der in Brüssel ausgehandelte deutsch-französische Kompromiss über die Finanzierung der Europäischen Union und die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP),

auch wenn er unbefriedigend ist, eine Einigung der Fünfzehn ermöglicht und den Weg für die Osterweiterung geöffnet. Das deutsch-französische Verhältnis behält seine strategische Bedeutung in Europa. Wie auch immer der Nutzen bilateraler Abkommen zwischen der einen und anderen europäischen Hauptstadt sein mag: Es steht fest, dass in Europa kein nachhaltiger Fortschritt ohne eine starke deutsch-französische Partnerschaft zu erreichen ist.

Die Europäische Union befindet sich heute an einem Wendepunkt. Der gleichzeitige Beitritt von zehn Staaten wird grundlegende Folgen haben für die institutionelle Struktur der Union, das Funktionieren der gemeinsamen Politiken und die Handlungsfähigkeit der EU als internationaler Akteur. Die Union muss die Beschlüsse über die Osterweiterung in die Praxis umsetzen und die Ausarbeitung einer Verfassung zum Abschluss bringen. Die Erfolge der europäischen Integration waren außerordentlich. Die Union hat einen Binnenmarkt geschaffen. Sie verfügt über eine gemeinsame Währung mit einem ähnlichen Gewicht wie der Dollar. Sie hat sich dank der gemeinsamen Handelspolitik als Supermacht im Handelsbereich etabliert. Aber sie befindet sich heute in einer Wachstumskrise. Nach Einführung des Euros sehen sich die europäischen Länder mit tiefgreifenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert und müssen sich der Frage nach einer besseren Koordinierung ihrer Wirtschafts-, Haushalts- und Steuerpolitiken stellen.

Vor allem Deutschland und Frankreich kommt die Aufgabe zu, diesen Wandel in Angriff zu nehmen und erfolgreich zu bewältigen. Sicher ist der deutsch-französische Motor alleine nicht ausreichend. Aber die Übereinstimmung zwischen beiden Ländern bleibt eine notwendige Bedingung für die Zukunft der europäischen Integration. Wenn Deutschland und Frankreich es nicht schaffen, ihre Partner zu motivieren und mitzuziehen, besteht die Gefahr, dass die EU an diesen Herausforderungen scheitert. Dies könnte wiederum dazu führen, dass sich die Union zu einer besseren Freihandelsorganisation mit gemeinsamer Währung, aber ohne politische Gestaltungskraft auf internationaler Ebene entwickelt. Die europäische Integration als Projekt für Frieden und demokratische Stabilität könnte in Frage gestellt werden.

Aus diesem Grunde haben DGAP und Ifri gemeinsame Vorschläge zur Beantwortung von fünf zentralen Fragen erarbeitet, die von wesentlicher Bedeutung für die Zukunft der Europäischen Union sind:

Wie müssen die Organe und Entscheidungsprozesse reformiert werden, damit sie ihre Handlungsfähigkeit, ihre demokratische Legitimation und ihre Transparenz auch nach einer Erweiterung auf 27 Mitglieder bewahren?

Wie können die Folgen der Erweiterung für die Finanzierung der gemeinsamen Politiken, insbesondere für die Agrar- und Strukturpolitik und den Haushalt der Union, langfristig und über den unzureichenden deutsch-französischen Kompromiss von Brüssel hinaus geregelt werden?

Wie kann die Stabilität der europäischen Währung langfristig garantiert werden? Wie kann das Problem der Koordinierung der europäischen Währungspolitik mit den nationalen Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten gelöst werden?

Wie kann die EU die von ihr selbst, aber auch von ihren Partnern gestellten Forderungen nach Entwicklung einer wirklichen Handlungsfähigkeit auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik erfüllen?

Bis wohin kann und soll sich die Europäische Union nach der Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten noch ausdehnen, und wie sollen die Beziehungen zu ihrer regionalen Umgebung und insbesondere zu den Staaten gestaltet werden, die ihr in absehbarer Zeit nicht beitreten werden?

1. Die Reform der europäischen Institutionen

Wenn die Europäische Union ihre bevorstehende Erweiterung erfolgreich abschließen, ihren inneren Zusammenhalt bewahren und ein nach außen handlungsfähiger Akteur bleiben will, muss sie ihren institutionellen Wandel erfolgreich bewältigen.

Hierzu stellen sich mehrere Fragen:

Was fällt in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union? Wofür sind die Mitgliedstaaten verantwortlich? Trotz der Einführung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag von Maastricht haben die Europäer noch keine klare Antwort auf die Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten gefunden. Die europäischen Kompetenzen selbst unterteilen sich in das, was „vergemeinschaftet“ ist (erste Säule), und das, was zwischenstaatlich bleibt (zweite und dritte Säule). Die Freizügigkeit der Personen und die damit verbundenen Politiken (Grenzkontrolle, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit) sind zwischen der ersten und der dritten Säule aufgeteilt.

Wie kann das europäische Institutionensystem, das sich ad hoc entwickelt hat, demokratisiert werden? Die Europäische Union funktioniert nicht wie ein demokratischer Staat. Die spezifisch europäischen Institutionen wie die Kommission und das Europäische Parlament müssen die Macht mit den im Rat vertretenen Staaten teilen, die in Gemeinschaftsfragen Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit fassen. Die Exekutiv- und Legislativfunktionen sind ineinander verschränkt. Die Kommission hat das Vorschlags- und Exekutivrecht, der Rat kontrolliert dagegen die Durchführung. Rat und Parlament teilen sich die Legislativgewalt.

Wie kann ein Gleichgewicht zwischen kleineren und größeren Staaten sichergestellt werden? Die europäischen Staaten sind in ihrer Einwohnerzahl, Wirtschaftskraft und außenpolitischen Handlungsfähigkeit ungleich. Diese Ungleichheit spiegelt sich im Instrument der qualifizierten Mehrheit im Rat wider, wo die Stimmen der Staaten „gewichtet“ sind. Das europäische Gebäude basiert auf einem Gleichgewicht zwischen den Interessen der kleineren Staaten, die an dem gemeinsamen institutionel-

len System beteiligt sein wollen, und den größeren Staaten, die ihr Gewicht und ihren Einfluss bewahren wollen. Dieser Aspekt ist vor allem in denjenigen Bereichen von Bedeutung, in denen noch einstimmige Beschlüsse verlangt werden, insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik.

In dieser Debatte gehen Deutschland und Frankreich von unterschiedlichen Standpunkten aus. Deutschland wünscht aufgrund seiner Erfahrung mit dem föderalen System ein integrierteres und demokratischeres institutionelles System, in dem die Kompetenzen zwischen der Staatenebene und der europäischen Ebene besser voneinander abgegrenzt sind. Es wünscht eine Stärkung der europäischen Kompetenzen auf Gebieten, die bislang in die hoheitliche Kompetenz der Staaten fielen (insbesondere die Außenpolitik), will aber nicht unbedingt die Gemeinschaftspolitiken fortentwickeln, die in die Prärogativen des Bundes oder der Länder eingreifen (Wirtschaftspolitik, Regionalpolitik, Kultur, usw.). Frankreich mit seiner stark etatistischen Tradition will ein Europa, das einen „Machtmultiplikator“ darstellt, weshalb es seit langem eine Wirtschaftsregierung für die Eurozone fordert. Zugleich will es aber seine nationalen Prärogativen in der Außenpolitik nicht für ein Europa aufgeben, das keine aktive Rolle in den internationalen Beziehungen spielt.

Diese Standpunkte sind nicht unvereinbar. Gerade weil Deutschland und Frankreich unterschiedliche Sichtweisen haben, können sich die jeweiligen Ansätze ergänzen und zu einem Kompromiss führen, der die Zustimmung der europäischen Partner, der größeren wie der kleineren, findet. Auf den folgenden Gebieten, die in die Zuständigkeit des Konvents fallen, könnten sich Berlin und Paris auf folgende Ideen einigen:

Der Konvent muss zu einer Vereinfachung der Verträge in Form einer „Europäischen Verfassung“ führen. Dieser Text sollte die bestehenden Verträge vereinfachen und veraltete, aufgrund ihres Umfangs (mehr als 1000 Seiten) unlesbar gewordene Texte neu formulieren. Das Ziel muss ein Text sein, der so kurz wie eine Verfassung ist, aber (beispielsweise in seiner Präambel) auch auf die Grundrechtecharta und auf einen Zusatztext verweisen kann, der die Kompetenzverteilung festlegt. Die neue Struktur muss die Drei-Säulen-Architektur ersetzen.

Gleichzeitig muss die Demokratisierung der Europäischen Union vorangetrieben und die Rolle der Nationalstaaten, die für die demokratische Praxis in Europa von wesentlicher Bedeutung bleiben, beibehalten werden. Die Kommission könnte sich zu einer „Regierung“ der Europäischen Union hin entwickeln. Ihr Präsident würde durch das Europäische Parlament aus den Reihen der Mehrheitspartei gewählt. Die Rolle des Rates als zentrales Legislativorgan neben dem Europäischen Parlament muss jedoch beibehalten werden. Die Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Arbeit des Europäischen Parlaments könnte, ohne dass die Effizienz und Transparenz des Entscheidungsprozesses darunter leiden dürften, die demokratische Kontrolle in der Union und die Einhaltung der Kompetenzgrenzen stärken.

Deutschland und Frankreich müssen eine gemeinsame Position hinsichtlich der jüngsten britisch-spanischen Initiative zur Wahl eines Präsidenten des Europäischen Rats einnehmen. Dieser Vorschlag würde eindeutig zu einer verstärkten intergouvernementalen Ausrichtung der EU führen. Zwar ist es zweifellos notwendig, die Funktionsweise des Rats zu reformieren, und die Aufgabe des Rotationsprinzips würde zu einer verbesserten Funktionsfähigkeit des Rats führen. Aber Deutschland und Frankreich sollten sich zugleich gemeinsam dafür einsetzen, die Kommission und das Europäische Parlament aufzuwerten und damit das institutionelle Gleichgewicht der EU zu stärken. Auf diese Weise würden auch die Legitimität und der demokratische Charakter des politischen Systems der EU verbessert. Das spezifische Gleichgewicht des europäischen Institutionensystems muss erhalten bleiben.

Auf dem Gebiet der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) würde es die Kombination eines „Präsidenten der Europäischen Union“ und eines „Außenministers“ ermöglichen, die Außenwirkung der Union zu stärken und gleichzeitig die Rolle der Kommission und des Rats klarer zu definieren. Der „Präsident“ würde von den Staats- und Regierungschefs gewählt und wäre ihnen gegenüber verantwortlich; der „Außenminister“ würde die Aufgaben des Kommissars für Außenbeziehungen (erste Säule) und des Hohen Repräsentanten für die GASP (zweite Säule) ver-

einen. Gleichzeitig würde dies ein Gleichgewicht zwischen intergouvernementalen und supranationalen Strukturen und somit auch zwischen kleineren und größeren Staaten schaffen.

Schließlich sollten Deutschland und Frankreich gemeinsame Überlegungen anstellen, um zu verhindern, dass die Europäische Union auf dem Weg zu einer Europäischen Verfassung gehindert wird, beispielsweise dadurch, dass in nur einem Land ein Referendum negativ ausfällt. In diesem Zusammenhang könnte sich eine „Austrittsklausel“, wie sie vom Präsidenten des Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, vorgeschlagen wurde, als nützlich erweisen.

2. Erweiterung und Finanzierung der Europäischen Union

Die Finanzierung der Europäischen Union erscheint heute unausgewogen. Bei einem Gesamtbudget von etwa 100 Milliarden Euro entfiel auf Deutschland im Jahre 2000 ein „Nettobeitrag“ (Differenz zwischen dem, was eingezahlt und dem, was empfangen wird) in Höhe von neun Milliarden Euro. Frankreich war viertgrößter Nettozahler (mit 1,4 Milliarden Euro) nach Deutschland, dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden. Die positiven Nettozahlungen finanzieren gewissermaßen die negativen Nettozahlungen der ärmeren Mitgliedstaaten sowie die administrativen und externen Kosten der Union.

Die deutsche Kritik bezieht sich auf die Gemeinsame Agrarpolitik, die fast die Hälfte der EU-Ausgaben ausmacht. Die GAP ist für Deutschland teuer (es finanziert vier Milliarden Euro mehr, als es empfängt). Frankreich und Spanien sind hingegen die größten Nutznießer (sie erhalten 2,5 Milliarden Euro mehr, als sie zur GAP beitragen). Die GAP ist aus deutscher Sicht eine produktivistische, umweltfeindliche Politik, die Großbetrieben Vorteile verschafft und der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern schadet, indem sie ihnen den Zugang zum europäischen Markt versperrt. Umgekehrt bedeutet die GAP für Frankreich nicht nur die Verteidigung eines Acquis und eines im Export einträglichen Wirtschaftszweigs, sondern auch den Schutz einer in der Geschichte tief verwurzelten landwirtschaftlichen Identität. Sie ist notwendige Hilfestellung bei der für die Bauern langwierigen und schwierigen Umstellung, und zugleich Garantie für eine ausgewogene Entwicklung des ländlichen Raumes und den Erhalt eines Landschaftserbes.

Die EU-Osterweiterung wird tiefgreifende Konsequenzen haben. Würde man die Regeln der GAP in ihrer bisherigen Form auf die neuen Mitgliedstaaten übertragen, würde dies zu einer Explosion der Kosten und insbesondere der Direktbeihilfen für die Produktion führen, die seit 1992 nach und nach an die Stelle der Preissubventionen getreten sind. Allein Rumänien und Polen haben mehr Bauern als die ganze bisherige Gemeinschaft zusammen. In Anbetracht des Durchschnittseinkommens in

den Ländern der Beitrittskandidaten (25% des europäischen Durchschnitts in Rumänien, 40% in Polen) könnte die GAP sogar einen Verdrängungseffekt zugunsten des Agrarsektors und zu Lasten anderer Wirtschaftszweige zur Folge haben.

Wenn die Strukturfonds (ein Drittel des EU-Haushalts) weiterhin vorwiegend den Regionen zugute kommen, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt, werden nur die Regionen der neuen Mitgliedstaaten davon profitieren, während die Regionen der alten Mitglieder (insbesondere die ostdeutschen Bundesländer) praktisch davon ausgeschlossen sein werden. Eine solche Entwicklung würde die Nettozahlungen Deutschlands, aber auch Frankreichs ganz erheblich vergrößern.

Deutschland und Frankreich haben begonnen, die schwierige Frage der Finanzierung der Europäischen Union gemeinsam zu regeln. Der Kompromiss des Europäischen Rats in Brüssel, der die vorausgehende deutsch-französische Vereinbarung von wenigen Ausnahmen abgesehen übernommen hat, sieht die Beibehaltung der GAP bis 2006 und dann eine Obergrenze für ihr Budget vor. Geplant ist lediglich eine Erhöhung um ein Prozent pro Jahr als Inflationsausgleich. Für die Strukturausgaben des Europäischen Agrarfonds (EAGFL) ist hingegen keine Obergrenze vorgesehen. Dies bedeutet, dass die EU in die laufenden multilateralen Handelsverhandlungen (die „Doha-Runde“) geht, die bis Ende 2004 abgeschlossen sein sollen, ohne in der Frage der GAP überzeugende Reformansätze zu haben. Das bedeutet jedoch auch, dass die progressive Anwendung der europäischen Direktbeihilfen in den neuen Mitgliedstaaten (bis 100% in 2013) ab 2006 mit konstantem Budget und somit zum Nachteil der alten Mitgliedstaaten erfolgt.

Diese wichtige Vereinbarung ist nur ein erster Schritt auf dem Weg zu einer umfassenderen Vereinbarung in der Frage der Finanzierung der Europäischen Union, die sich nach der Erweiterung bei den Verhandlungen über die Finanzierungsperspektiven der Jahre 2006-2013 erneut stellen wird. Deutschland und Frankreich könnten weiterhin an einem umfassenderen Kompromiss auf der Grundlage folgender Prinzipien arbeiten:

Europa widmet der Landwirtschaft 1% seiner öffentlichen Ausgaben gegenüber 1,5% in den Vereinigten Staaten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Reform der GAP auf dem bereits eingeschlagenen Weg einer weniger produktionsorientierten und weniger kostenintensiven Landwirtschaft nicht weitergeführt werden sollte (Senkung der Preissubventionen, Reduzierung der Beihilfen für Großbetriebe, stärkere Differenzierung der Beihilfen unter Berücksichtigung von Qualitätskriterien wie Umweltschutz und Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Entwicklung, wie dies in den Vorschlägen von Kommissar Fischler vorgesehen ist).

Über den Ansatz der „Kofinanzierung“ der Direktbeihilfen (das heißt teilweise Finanzierung durch die nationalen Haushalte) müsste verstärkt nachgedacht werden, da dies ermöglichen würde, unter Aufrechterhaltung der notwendigen europäischen Solidarität in der Agrarpolitik zu einer gerechteren Finanzierung der GAP (unter Beachtung der Stabilisierung der Agrarausgaben ab 2006) zu gelangen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass die Annäherung der europäischen Direktbeihilfen in Ost und West nicht zu einer Nivellierung der Einkommen der westeuropäischen Landwirte auf niedrigerem Niveau führen.

Wenn die Europäer durch eine teilweise Renationalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik ihre Budgetschwierigkeiten „von unten“ überwinden können, können sie dies auch „von oben“ tun, indem sie die Mittel für die Gemeinschaftspolitiken (Strukturfonds, Verteidigung, Polizei und Immigration, Verkehr, Umwelt, Forschung, usw.) aufstocken. Dies wäre für Deutschland auch ein Weg, seinen Rückfluss aus dem europäischen Budget im Vergleich zu dem, was Frankreich durch die GAP zugute kommt, zu verbessern. Im Hinblick darauf könnte die Einführung einer für alle Wirtschaftsakteure (Personen, Unternehmen) gleichen europäischen Steuer zur Finanzierung der Europäischen Union in Erwägung gezogen werden. Dies würde eine stärkere Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen der Besteuerung voraussetzen. Im übrigen dürfte die Erhöhung des europäischen Budgets im Interesse der Stabilität der Einheitswährung nicht ohne die Verpflichtung zur Sanierung der nationalen öffentlichen Finanzen erfolgen: Eine Aufstockung des europäischen

Haushalts (zum Beispiel für Forschung oder Sicherheit) müsste einhergehen mit einer entsprechenden Reduzierung auf nationaler Ebene.

Ein solcher, auf den Prinzipien der Gleichbehandlung beruhender deutsch-französischer Kompromiss könnte von den anderen Partnern der Union kaum abgelehnt werden. Er würde es ermöglichen, nationale Bestrebungen für einen Finanzausgleich (die Versuchung eines „deutschen Schecks“) zu vermeiden und schon existierende Regelungen (wie den britischen „Rabatt“ von 1984) in Frage zu stellen. Das gemeinsame Interesse und die Solidarität der Europäer würden auf diese Weise gefördert.

3. „Economic governance“ für die Eurozone?

Die deutsch-französischen Differenzen um die Anwendung des Stabilitätspaktes reichen weit zurück. Im Verlauf der 90er Jahre haben die beiden Länder sich erhebliche Auseinandersetzungen um das „Wie“ der Einführung der Einheitswährung geliefert. Frankreich hatte schon vor dessen Einführung auf einer „Wirtschaftsregierung“ beharrt, um innerhalb der Eurozone einen angemessenen „Policy-Mix“ zwischen Finanz- und Steuerpolitik zu sichern und so die Ziele der Europäischen Zentralbank über die Sicherung der Preisstabilität hinaus auszudehnen.

Heute hat die Debatte in Anbetracht der schlechten Wirtschaftsprognosen für Frankreich und Deutschland für das Jahr 2003 eine andere Wendung genommen. Deutschland wird es nicht schaffen, das Defizitkriterium zu erfüllen, da das Defizit der Bundesrepublik 3,7% des Bruttoinlandproduktes erreichen wird. Frankreich steckt mit seinem Defizit von 2,9% auch in Schwierigkeiten und hat schon deutlich gemacht, dass es sich nicht angehalten fühlt, dieses Kriterium um jeden Preis zu erfüllen. Frankreich und Deutschland möchten also den Pakt dahingehend ändern, dass die Wirtschaft nicht allein nach dem Kriterium des Defizits bewertet wird: Die Inflation, die Konjunktur oder die Qualität der Staatsausgaben sollten auch in Erwägung gezogen werden.

Der Stabilitätspakt sollte also so abgeändert werden, dass er nicht nur eine Drohung und Strafe für Nachlässigkeiten in der Haushaltspolitik darstellt. Sobald die Defizite sich der Grenze von 3% auch nur annähern, sollte die Koordinierung der Haushalts- und Steuerpolitik intensiviert und effizienter gestaltet werden. Tatsächlich sollte der Stabilitätspakt nicht nur Stabilität, sondern auch Wachstum garantieren. Eine unabhängige Kommission könnte beauftragt werden, einen zusammenfassenden Bericht über die wirtschaftliche Lage in den verschiedenen Ländern zu erarbeiten und auf dieser Grundlage eine spezifische Defizitrate für jedes Land zu empfehlen.

Der Pakt muss natürlich strenge Regeln für Verstöße gegen die Budgetdisziplin festlegen, der Rahmen der Haushaltspolitik müsste gleichwohl

flexibler gestaltet werden. Die Haushaltspolitik sollte einen Handlungsspielraum haben, um gewissermaßen „atmen“ zu können. Im Klartext: Der Pakt überbewertet in seiner aktuellen Fassung die sofortige Konsolidierung der Finanzen gegenüber dem mittelfristigen wirtschaftlichen Gleichgewicht. Er sollte sich in eine Richtung bewegen, die eine klare Unterscheidung zwischen einem strukturellen und einem konjunkturellen Defizit ermöglicht. Die europäischen Staaten dürfen nicht von notwendigen und nützlichen Investitionen in Sektoren abgehalten werden, die die wirtschaftliche Modernisierung fördern, wie z.B. in der Schul- und Bildungspolitik sowie in der Forschung und Entwicklung. Im Gegenteil, die Kosten für die Restrukturierung einiger Politikbereiche müssen als solche akzeptiert werden. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ein notwendiges „Fangnetz“, aber in seiner orthodoxen Ausrichtung sollte er in Frage gestellt werden.

Gegenwärtig bietet er keinen Spielraum für Anpassungen an Konjunkturkrisen, wie sie Europa besonders nach den Ereignissen des 11. September 2001 erlebt hat. Wenn die Währungs- und die Haushaltspolitik zu restriktiv sind, wird das Wachstum gebremst.

Aus rein konjunktureller Sicht ist es sinnvoll, eine Rezession (die in der Folge meist eine Erhöhung der Sozialausgaben, besonders der Arbeitslosengelder bedeutet) zu korrigieren, indem man die Kredite anhebt (selbst wenn es sich nicht um Investitionskredite handelt). Man kann nur schwer akzeptieren, dass in einer solchen Situation das betreffende Land noch von Brüssel bestraft wird. Der Pakt braucht also flexiblere Mechanismen, um auf die Konjunktur reagieren zu können.

Die Wirtschaftspolitik muss mittel- und langfristig glaubwürdig sein. Die Debatte über die Ausgaben sollte in einen Rahmen notwendiger Reformen integriert sein. Eine flexiblere und intelligentere Durchsetzung des Stabilitätspaktes sollte also mit mittelfristigen strukturellen Reformen einhergehen. Frankreich und Deutschland könnten sich etwa verstärkt über die Reformen des staatlichen Sektors, also vor allem die Reformen des Rentensystems und des Gesundheitswesens, verständigen.

Einer richtigen Wirtschaftsregierung müsste die Möglichkeit eingeräumt werden, die Regeln

des Stabilitätspaktes zu interpretieren und mit einer durchdachten Politik an die tatsächliche wirtschaftliche Situation anzupassen, statt ihn nur buchstabengetreu anzuwenden. Der Pakt müsste vom Kopf auf die Füße gestellt werden: Statt die Ausgaben in Zeiten der Rezession einzuschränken und sich in einer günstigen Konjunkturlage großzügig zu zeigen, sollte während einer wirtschaftlich stabilen Phase eine Geldreserve für die nächste Rezession beiseite gelegt werden.

Zudem sollten die wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen Länder differenziert betrachtet werden. Die Europäische Zentralbank hat bereits heute große Schwierigkeiten bei der Festlegung eines Zinssatzes, der für die Länder mit starkem Wachstum (Irland, Niederlande) gleichermaßen „gerecht“ ist wie für die Länder mit einer schwachen Wachstumsrate (Frankreich, Deutschland, Italien). Wenn man letzteren die Möglichkeit einräumen würde, zeitweilig die Grenze von 3% zu überschreiten, wären sie in der Lage, ihre allgemeine wirtschaftliche Situation schneller und effizienter durch eine antizyklische Politik zu konsolidieren. Gleichzeitig müssten die Länder mit stärkerem Wachstum eine restriktive Steuerpolitik verfolgen.

Diese neuen Regeln müssten natürlich mit präzisen Zahlen ausgefüllt werden, was auch die Finanzmärkte beruhigen würde. In jedem Fall sollte festgehalten werden, dass es möglich ist, die wirtschaftliche Koordination durch eine differenzierte Betrachtung der Länder der Eurozone zu verbessern. Wenn es Frankreich und Deutschland gelingt, durch ihre Zusammenarbeit die Angst vor dem mystischen Wort „Koordination“ auszuräumen, hätten beide Länder bessere Möglichkeiten, um innovative Reformen des Stabilitätspaktes zugunsten von verstärktem Wachstum vorzuschlagen. Auf diese Weise könnte eine wirtschaftliche Steuerung der Eurozone Form annehmen.

4. Die deutsch-französische Achse und die Zukunft der ESVP

Am Rande des NATO-Gipfels von Prag am 24. November 2002 verabschiedeten Jacques Chirac und Gerhard Schröder ein Papier, in dem sie vorschlugen, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) umzuwandeln. In der ESVU soll das Prinzip der „verstärkten Zusammenarbeit“ angewandt werden; die Union sollte über eine europäische Rüstungspolitik verfügen und mit einer Klausel über gegenseitigen Beistand verknüpft werden. Diese Stellungnahmen haben den neuerlichen Willen beider Länder deutlich gemacht, eine Art Führungsrolle innerhalb der zweiten Säule der EU zu übernehmen. Wenn die Regierenden beider Länder zu Vereinbarungen und Fortschritten auf diesem Gebiet gelangen wollen, können sie es sich gleichwohl nicht mehr erlauben, den untereinander bestehenden Divergenzen auszuweichen. Diese betreffen vor allem die Natur der transatlantischen Beziehungen, die Struktur der nationalen Streitkräfte und die finanziellen Anstrengungen, die erforderlich wären, um es der EU zu ermöglichen, eine internationale Rolle zu spielen, die den vor ihr liegenden Herausforderungen gerecht wird. Diese Divergenzen sind keineswegs unüberwindbar. Im Gegenteil, wenn die deutsche und die französische Regierung eine entschiedene Strategie auf dem Gebiet der europäischen Sicherheit entwickeln und Kompromisse und Annäherungen erreichen, werden sie eine nachhaltige Wirkung erzielen und zweifellos als Motor auf die anderen Mitgliedstaaten der Union wirken.

Zunächst ist festzustellen, dass die Entwicklung der ESVP seit dem Kosovokrieg der deutsch-französischen Kooperation viel zu verdanken hat. Ein Beweis dafür ist die Schnelligkeit, mit der die Union in den beiden letzten Jahren die Strukturen gebildet hat, die ihr Unabhängigkeit im Bereich der Sicherheit und Verteidigung verschaffen. Ferner haben beide Länder einen „Streitkräftecatalog“ ausgearbeitet, der die EU mit den nötigen militärischen Instrumenten ausstatten soll. Eine trilaterale Einigung zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien bleibt aber dennoch unverzichtbar. So hätte die ESVP ohne die französisch-bri-

tische Erklärung von Saint-Malo von 1998 niemals das Licht der Welt erblickt. Auch wenn es das Prinzip der „verstärkten Zusammenarbeit“ zumindest theoretisch erlaubt, eine Blockade durch die neutralen Länder zu vermeiden, wäre es doch unvorstellbar, dieses Prinzips anzuwenden, um über eine eventuelle britische Opposition hinwegzugehen. Ohne ein Direktorium zu bilden, müssten sich diese drei Länder vielmehr systematisch miteinander abstimmen, um alle wichtigen außenpolitischen Fragen zu regeln.

Der Wille der deutschen und der französischen Führung zur institutionellen Vertiefung stößt sich jedoch noch an der Frage der Harmonisierung der außenpolitischen Kompetenzen der Union, die vom Hohen Repräsentanten für die GASP sowie vom Kommissar für Außenbeziehungen wahrgenommen werden. Frankreich favorisiert weiterhin einen intergouvernementalen Rahmen, der die Struktur der zweiten Säule des EU-Vertrags beibehält, während die deutsche Regierung eine Vergemeinschaftung der GASP für möglich hält. Diese Divergenz, die auch das Fortbestehen der deutsch-französischen Unstimmigkeiten über die föderale Orientierung der Union widerspiegelt, ist nicht unüberwindbar. Da sich Gerhard Schröder dem Vorschlag von Jacques Chirac und Tony Blair angeschlossen hat, die Europäische Union mit einem Präsidenten aus dem Kreis des Europäischen Rats auszustatten, hofft die deutsche Regierung jetzt zu Recht, Frankreich davon zu überzeugen, die Kommission durch die Ernennung eines hohen Beamten aus ihren Reihen zu stärken. Dieser würde sowohl die Funktionen des Hohen Repräsentanten für die GASP als auch die des Kommissars für Außenbeziehungen wahrnehmen und endlich über einen „europäischen diplomatischen Dienst“ verfügen, der gemeinsame außenpolitische Analysen und gemeinsame Aktionen durchführen könnte. Eine deutsch-französische Einigung über eine stärkere und wirksamere Verzahnung der Bereiche GASP, ESVP und Außenbeziehungen ist gleichfalls erforderlich.

Unter den deutsch-französischen Meinungsverschiedenheiten auf dem Gebiet der ESVP hat sicherlich die Frage der transatlantischen Dimension der europäischen Sicherheit in der Vergangenheit die meisten Divergenzen verur-

sacht. Trotz der jüngsten Irritationen zwischen Berlin und Washington in der Irakfrage misst Deutschland den deutsch-amerikanischen Beziehungen und der Sicherheitsdimension des atlantischen Bündnisses nach wie vor eine vorrangige Bedeutung bei. Dieses stellt aus deutscher Sicht noch immer das wichtigste Abstimmungs- und Diskussionsforum zwischen den europäischen und transatlantischen Partnern in allen Sicherheitsfragen dar – eine Sichtweise, die von den französischen Partnern nicht geteilt wird, die ihrerseits der „tatsächlichen“ Autonomie der Union gegenüber der NATO und somit gegenüber Washington große Bedeutung beimessen. Frankreich müsste anerkennen, dass das atlantische Bündnis einen Stabilitätsfaktor in Mittel- und Osteuropa und auf dem Balkan darstellt. Deutschland und Frankreich könnten jedoch gemeinsam die Idee vertiefen – und versuchen, die Briten dafür zu gewinnen –, dass die Europäer zwar gemeinsam solidarisch sein müssen mit den Amerikanern, aber dass es sich zugleich um eine kritische Solidarität handeln muss. Ohne eine Einigung zwischen den drei Ländern wird es nicht möglich sein, Fortschritte auf dem Gebiet der europäischen Verteidigung und einer verstärkten Verantwortung der Europäer in den transatlantischen Beziehungen zu erzielen.

Was die Fragen der Strategie und der Krisenbewältigung betrifft, hat die Abstimmung zwischen Paris und Berlin unter den Meinungsverschiedenheiten über die Verteidigungskonzepte beider Länder gelitten. Diese Divergenzen gingen größtenteils auf die Kolonialvergangenheit Frankreichs und die Rolle der Bundesrepublik zur Zeit des Ost-West-Konflikts zurück. Während die Natur der sogenannten Petersberg-Aufgaben sowie das neue strategische Konzept der NATO die Mitgliedsstaaten der EU und des atlantischen Bündnisses dazu zwingen, den verschiedenen Konfliktverhütungs- und Krisenbewältigungsaufgaben eine größere Priorität einzuräumen, hat Deutschland bis Dezember 2002 dem Prinzip der Landesverteidigung eine große Bedeutung beigemessen. Erst jüngst wurde der Beschluß gefasst, die Aufgaben der deutschen Streitkräfte im Hinblick auf die „Out of area“-Einsätze neu zu definieren. Aufgrund historischer Erfahrungen, die auf die Weimarer Republik zurückgehen, hat

Deutschland die Wehrpflicht, wenn auch in abgeschwächter Form, aufrechterhalten und sich trotz des zunehmenden Einsatzes deutscher Soldaten im Rahmen friedenserhaltender Maßnahmen der Entscheidung der französischen Regierung zur Abschaffung der letzten Elemente der Wehrpflicht nicht angeschlossen. Doch schon vor dem Beschluss vom Dezember 2002 haben der Prozess der Normalisierung der deutschen Außenpolitik und die Reformen der Regierungen Kohl und Schröder die Bundeswehr aus dem Zeitalter der Landesverteidigung in die Ära der Krisenprävention und -bewältigung hinübergeführt. Etwa 10.000 deutsche Soldaten sind heute in friedenserhaltenden Missionen auf dem Balkan, im Nahen Osten, in Afghanistan und am Horn von Afrika im Einsatz. Deutschland bemüht sich, die Einsatzfähigkeit seiner Streitkräfte und ihre Interventionsfähigkeit außerhalb des atlantischen Rahmens zu stärken, und nähert sich damit, insbesondere seit der Regierungsübernahme der rot-grünen Koalition im Jahre 1998, seinem französischen Partner an. Neben den 200.000 Berufs- und Zeitsoldaten verfügen die deutschen Streitkräfte jedoch noch über 77.000 Wehrpflichtige. Eine weitere Professionalisierung der Bundeswehr ist nötig, um deutlich zu machen, dass Deutschland der Krisenprävention und -bewältigung eine höhere Priorität einräumt. Eine größere Professionalisierung der Bundeswehr sowie Regelungen für gemeinsame Übungen, insbesondere von Spezialeinheiten, würden die Interoperabilität der deutschen und französischen Streitkräfte, die die *conditio sine qua non* einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion bildet, ebenfalls erleichtern.

Deutschland ist jedoch hin- und hergerissen zwischen einerseits seinem ausdrücklichen Willen, mehr internationale, auch militärische Verantwortung zu übernehmen, und andererseits den wirtschaftlichen Realitäten. Mit einem Verteidigungsbudget von rund 24 Milliarden im Jahre 2003, was 1,5% des deutschen Bruttoinlandsprodukts entspricht, gehört die Bundesrepublik zu denjenigen Mitgliedstaaten der NATO und der Union, die relativ zur Wirtschaftsleistung am wenigsten Verteidigungsmittel bereitstellen. Die Finanzierung der aktuellen Bundeswehrreform ist ebenso schwierig wie die Realisierung einiger Großinvestitionen, etwa

der Transportflugzeuge A400M oder des Projekts Meteor. Beide Projekte sind jedoch für die Errichtung eines rüstungspolitisch unabhängigeren Europa unverzichtbar und werden von Frankreich und Großbritannien in besonderer Weise unterstützt. Die in Schwerin beschlossene gemeinsame Durchführung der deutschen und französischen militärischen Satellitenbeobachtungsprogramme Hélios und SAR-Lupe geht in die richtige Richtung. Der Finanzmangel der Bundeswehr vergrößert jedoch das Gefälle zwischen Deutschland und Frankreich, dessen Verteidigungsaufwendungen sich nach der Verabschiedung des Gesetzentwurfs für die Militärplanung 2003-2008 am 11. September 2002 auf 2% (anstatt 1,8%) belaufen werden. Angesichts der gegenwärtigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Bundesrepublik scheint eine Aufstockung des Verteidigungshaushalts zumindest kurzfristig ausgeschlossen zu sein. Mittelfristig hingegen wird sich Deutschland dazu durchringen müssen, wenn es eine führende Rolle in der Union spielen will. Um gemeinsam mit Großbritannien (das 2,5% seines BIP für die Verteidigung aufwendet) eine Führungsrolle auf dem Gebiet der Sicherheit und Verteidigung übernehmen zu können, dürfen sich Deutschland und Frankreich nicht darauf beschränken, Initiativen zu ergreifen. Sie werden gemeinsame militärische Kapazitäten entwickeln und auch Widerstände überwinden müssen, die letztendlich traditionelle und somit strukturelle Hindernisse sind. Dazu gehören die institutionelle Vertiefung und die Autonomie der Union im Bereich Sicherheit und Verteidigung, die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und der NATO, die Strukturunterschiede der deutschen und französischen Streitkräfte und schließlich die finanziellen Anstrengungen, die ein jeder für die Verteidigung zu machen bereit ist.

5. Europas Grenzen

Mit der nächsten Erweiterungsstufe, die am 1. Mai 2004 in Kraft treten soll, wird sich die Europäische Union von 15 auf 25 Mitgliedstaaten vergrößern und somit mehr als 450 Millionen Einwohner umfassen (das sind 50% mehr als die Bevölkerung der USA). Seit der Erweiterung von 1973 ist dies die größte Erweiterung im Zuge des europäischen Einigungsprozesses. Die Bevölkerungszahl der Europäischen Union wird um 20% steigen, das Bruttoinlandsprodukt um 9%. Außer Polen, dessen Bevölkerungsumfang in etwa dem von Spanien entspricht, handelt es sich bei den Beitrittsländern um kleine Staaten. Ungarn und die Tschechische Republik haben jeweils so viele Einwohner wie Belgien (etwa zehn Millionen). Die anderen Beitrittsländer haben alle etwa fünf Millionen Einwohner oder weniger.

Europa endet nicht an den Grenzen dieser 25 Mitgliedstaaten. Der Beitritt von Rumänien und Bulgarien (zusammen 30 Millionen Einwohner) ist für 2007 geplant. Es ist noch offen, ob Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufgenommen werden, die ihren Beitrittswunsch mit dem Assoziierungsabkommen von 1963 bekundet hat. Westeuropäische Staaten wie z.B. Norwegen oder die Schweiz könnten eines Tages den Wunsch äußern, der Europäischen Union beizutreten. Zahlreiche Balkanstaaten (Kroatien, Serbien, Bosnien, Albanien, Mazedonien), die zum Teil noch keine stabilen Strukturen aufweisen, werden ebenfalls eines Tages Teil der Europäischen Union werden wollen. Weiter im Osten könnte sich auch die Frage nach dem Beitritt einiger Mitglieder der „Gemeinschaft unabhängiger Staaten“ (Moldawien, Ukraine) erheben. Darüber hinaus wird dem Europa der Zukunft ein neues geostrategisches Konzept zugrunde liegen müssen, welches auch eine Nachbarschaftspolitik gegenüber Ländern wie Georgien, Russland, Armenien und Aserbaidschan beinhaltet. Die Frage der Türkei muss im Zusammenhang mit anderen Ländern des Mittelmeerraums, wie z.B. Israel oder Marokko (dessen Beitrittswunsch, wenn auch 1987 abgelehnt, eines Tages neu diskutiert werden könnte), betrachtet werden.

Die Europäische Union muss sich ihrer internen, geographischen Identität bewusst werden,

die eng verknüpft ist mit ihrer externen Identität – also mit ihren zu bewahrenden Werten und ihrer gegenüber den direkten Nachbarn und der restlichen Welt zu vertretenden Politik.

Frankreich und Deutschland sind dazu aufgerufen, eine gemeinsame Lösung für diese Problematik zu formulieren. Nachdem sie anfangs im Konflikt um das ehemalige Jugoslawien geteilter Meinung waren, haben sie schließlich dazu beigetragen, eine gemeinsame Politik im Umgang mit Bosnien, dem Kosovo und Mazedonien zu definieren. Frankreich ist es immer ein Anliegen gewesen, die Vision einer „Europe puissance“ aufrechtzuerhalten, einer Europäischen Union, die nicht nur aus einem Binnenmarkt besteht, sondern auch ein politischer und wirtschaftlicher Akteur ist, der im internationalen Gefüge eine Rolle spielt. Deutschland wiederum hat sich immer stark mit den ost- und südosteuropäischen Staaten auseinandergesetzt. Es hat von allen europäischen Staaten die größte türkische Gemeinschaft (etwa drei Millionen Einwohner), während in Frankreich die größte nordafrikanische Gemeinschaft des europäischen Kontinents lebt. Die Verbindung beider Ansätze kann eine gemeinsame Strategie hinsichtlich der künftigen Grenzen der Europäischen Union hervorbringen.

Es ist unverkennbar, dass die Europäische Union eine stabilisierende Wirkung auf ihr regionales Umfeld hat. Diese Politik hat sich auf dem Balkan gezeigt. Sie wurde in den Beziehungen zu den GUS-Staaten eingesetzt, aber auch in Nordafrika. Der in Aussicht stehende EU-Beitritt hat den mittelosteuropäischen Staaten eine Annäherung an die Europäische Union erlaubt. Der mögliche EU-Beitritt ist auch heute noch ein Hebel zur „Europäisierung“ der Balkanstaaten und der Türkei.

Dennoch birgt die unaufhaltsame Erweiterung der Europäischen Union auch Risiken. Was die Europäische Union an geographischer Erweiterung dazugewinnt, kann sie an Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit einbüßen. Bislang hat die Erweiterung immer auch zu Fortschritten im europäischen Einigungsprozess und zur Vertiefung der Integration geführt. Es bleibt zu hoffen, dass das auch für die nächste Erweiterung gilt, obgleich diese eine enorme Herausforderung für die Institutionen der EU, für ihre Finanzierung und ihre internationale

Handlungsfähigkeit mit sich bringt. In Anbetracht dessen sollten die nächsten Erweiterungsetappen mit Vorsicht und Weitblick in Angriff genommen werden.

In diesem Sinne sollten sich Frankreich und Deutschland auf die folgenden Prinzipien verständigen:

Nach der Erweiterung auf 25, dann auf 27 Mitgliedstaaten muss eine Pause eingehalten werden. Die Europäische Union muss erst die neuen Mitglieder „verdauen“, ihr eigenes Funktionieren als Gruppe von 25 bzw. 27 analysieren, intern aufkeimende Probleme regeln und erst dann an die Zukunft und neue Erweiterungen denken. Das alles wird mehrere Jahre dauern, in denen Pläne für das europäische Projekt heranreifen können. Diese Phase der Entwicklung und der Konsolidierung würde schließlich zu einer Union mit 25 oder 27 Mitgliedstaaten führen, ohne die künftigen Nachbarländer der EU definitiv auszugrenzen.

Die Beitrittsperspektive sollte ein politischer Hebel und ein Handlungsinstrument gegenüber anderen europäischen Staaten bleiben. Die EU braucht eine aktive „Nachbarschaftspolitik“. Das betrifft besonders die ost- und südosteuropäischen Staaten, zu welchen die Europäische Union ihre politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und militärischen Bindungen verstärken sollte. Dies sollte im Rahmen einer auf gegenseitigem Vertrauen beruhenden Politik geschehen, um diejenigen Tendenzen in den Ländern zu stärken, die sich für eine Annäherung an das europäische Integrationsmodell einsetzen.

Die Türkei sollte durch eine immer engere Zusammenarbeit mit der Europäischen Union verbunden werden, zumal sie für die EU eine wichtige Verbindung zum Nahen und Mittleren Osten darstellt. Die Festlegung eines Termins für die Aufnahme von Verhandlungen allein löst nicht das Problem der Beziehungen zwischen EU und Türkei. Trotz beträchtlicher und sehr spezifischer Schwierigkeiten bei der wirtschaftlichen und auch der demokratischen Entwicklung der Türkei sollte die Union die Beitrittskandidatur, die gerade seit den letzten Wahlen von türkischer Seite verstärkt betrieben wird, nicht grundsätzlich ablehnen. Vielmehr muss sie darauf bestehen, dass die Kopenhagener Kriterien erfüllt sind, bevor Verhandlungen aufgenommen werden können.

Die Ukraine sollte im Rahmen einer Assoziationspolitik an die EU herangeführt werden. Sie ist noch weit davon entfernt, Mitglied der Union werden zu können.

Russland ist kein Beitrittskandidat für die Europäische Union sondern ein Partner, zu dem die EU besondere Beziehungen unterhalten wird, nicht zuletzt, weil ein Teil seines Gebietes (die Region von Kaliningrad) künftig eine Enklave in der EU bilden wird. Russland und die EU müssen die beiden Säulen des europäischen Kontinents bilden. Ihre Verbindung beruht auf gegenseitigen Abhängigkeiten: die Europäische Union verfügt über die finanziellen Mittel, um Russland in seinem Modernisierungsprozess zu unterstützen. Die EU benötigt die natürlichen Ressourcen Russlands, vor allem in der Energie- und Gasversorgung. Von einem guten Nachbarschaftsverhältnis können daher beide Seiten nur profitieren.

Die Autoren

Ulrike GUEROT

Leiterin der Arbeitsstelle Europa der DGAP. Promotion in Politikwissenschaft an der Universität Münster. 1992 bis 1995 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Deutschen Bundestag, 1995-1996 Directeur Adjoint bei der Assoziation für die Europäische Währungsunion (AUME), Paris, 1996-1998 Chargée de Mission beim Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe, 1998-1999 Assistant Professor an der Johns Hopkins Universität, Washington D.C. Seit Oktober 2000 Lehrbeauftragte an der Humboldt-Universität Berlin.

Karl KAISER

Otto-Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP. Professor emerit. für Politikwissenschaft an der Universität Bonn. Mitglied verschiedener deutscher und internationaler Beratungseinrichtungen. Zahlreiche Veröffentlichungen über die internationalen Beziehungen, die transatlantischen Beziehungen, die europäische Integration und die deutsche Außenpolitik. Professor an den Universitäten von Harvard, Saarbrücken, Köln und der Johns Hopkins Universität in Bologna.

Martin KOOPMANN

Leiter der Arbeitsstelle Frankreich/deutsch-französische Beziehungen der DGAP. Promotion in Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin, Absolvant des Institut d'études politiques de Paris. Consultant bei der Groupe CESI, anschließend wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Außenstelle des Instituts für Zeitgeschichte im Auswärtigen Amt. Er hat u.a. veröffentlicht: Das schwierige Bündnis. Die deutsch-französischen Beziehungen und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1958-1965 (Baden-Baden: Nomos 2000).

Maxime LEFEBVRE

Absolvant der Ecole nationale d'administration (ENA) und der Ecole des hautes études commerciales (HEC), Botschaftsrat in der französischen Botschaft in Berlin von 2000 bis 2002. Als Chargé de mission im Ifri zuständig für Europapolitik; lehrt Internationale Beziehungen am Institut d'études politiques de Paris. Er hat u.a. veröffentlicht: Le jeu du droit et de la puissance. Précis de relations internationales (PUF, 2. Auflage, 2000).

Thierry de MONTBRIAL

Gründer und Generaldirektor des Ifri. Er ist Professor an der Ecole Polytechnique und im Conservatoire national des arts et métiers sowie seit 1992 Mitglied der Académie des sciences morales et politiques. Zahlreiche Veröffentlichungen über die internationalen Beziehungen, kürzlich L'action et le système du monde (PUF 2002, ausgezeichnet mit dem Georges Pompidou Preis).

Philippe MOREAU DEFARGES

Conseiller des Affaires étrangères. Als Chargé de mission im Ifri zuständig für Europapolitik und globale Fragen. Professor am Institut d'études politiques de Paris und am Collège interarmées de défense. Zahlreiche Veröffentlichungen über die internationalen Beziehungen, u.a. Les institutions européennes (Armand Colin, 5. Auflage, 2001).

Hans STARK

Generalsekretär des Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA) am Ifri. Promotion in Politikwissenschaft, Studium der Politikwissenschaft und Internationalen Beziehungen am Institut d'études politiques de Paris und an der Sorbonne. Seit 2002 ist er Dozent am Institut d'études politiques de Paris. Zahlreiche Publikationen über die deutsch-französischen Beziehungen.

Veröffentlichungen der DGAP

Die bedrohte Supermacht



Amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges
von Georg Schild

Berliner Schriften zur Internationalen Politik
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik,
Berlin
Verlag Leske + Budrich • 2002
ISBN 3-8100-3590-4
Ca. 150 Seiten. Ca. 14,80 EUR/26,20 SFr

Germany's New Foreign Policy:
Decision-Making in an
Interdependent World
(New Perspectives in German
Studies)
von Wolf-Dieter Eberwein,
Karl Kaiser



Gebundene Ausgabe
320 Seiten, Ca. 77,00 EUR
Palgrave
Maße: 14 x 22 cm
August 2001
ISBN: 0333919637

Reform in der Warteschleife



Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat?
von Lisette Andreae

Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen
Gesellschaft für Auswärtige Politik,
Reihe "Internationale Politik und Wirtschaft",
Band 69, Oldenbourg-Verlag 2002
2002. XVI, 286 S.
ISBN 3-486-56647-4
44,80 EUR

Konflikt oder Kooperation in Asien-Pazifik?

Chinas Einbindung in
regionale Sicherheits-
strukturen und die
Auswirkungen auf Europa"
von Frank Umbach



Schriften des Forschungsinstitutes der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik,
Reihe "Internationale Politik und Wirtschaft",
Band 68, Oldenbourg-Verlag 2002,
395 S.,
ISBN 3-486-56648-2,
49,80 EUR

Bücher des Forschungsinstituts der DGAP im Druck:

Bernhard May / Michaela Hönicke Moore (eds.), The Uncertain Superpower:
Domestic Dimensions of U.S. Foreign Policy After the Cold War, Berliner Schriften zur
Internationalen Politik des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik,
(Leske + Budrich Verlag) Opladen 2003.

Frank Umbach, Globale Energiesicherheit. Strategische Herausforderungen für die europäische und
deutsche Außenpolitik, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige
Politik, (Oldenbourg Verlag) München 2003.

Aktuell auf weltpolitik.net:



Policy Forum: Die Nahostpolitik der EU

Analysen von u.a. Muriel Asseburg “Die EU und der Friedensprozeß im Nahen Osten – Anspruch und Realität” und Kinan Jaeger “Der Nahost-Konflikt, Europa und die Deutschen”

Policy Forum: Die Reform der Bundeswehr

Analyse von Henning Riecke “Reform in Not: Es wird eng für die Bundeswehr”

Policy Forum: Der Irak-Konflikt

Analysen, Dokumente und Links zum Irak-Konflikt

Die Regionen und Sachgebiete wurden umfangreich erweitert und aktualisiert.

Diese und weitere Informationen finden Sie auf weltpolitik.net, dem Internet-Portal der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

<<http://www.weltpolitik.net>>